

Expert Commentary



Piagam ASEAN: Menuju Pemajuan dan Perlindungan HAM di Asia Tenggara

Liona Nanang Supriatna *

Southeast Asia's regional grouping agreed to draft its first constitution, a charter that could enshrine human rights and democracy in a region where both have come under critical scrutiny. The charter aims to commit the region's disparate nations to promote human rights and democratic ideals and sets out the principles and rules for members. The charter commits ASEAN members to strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental freedoms. With the Charter, ASEAN intends to build a solid institutional framework that will facilitate a more focused and coordinated agenda. This will be supported by a rigorous legal framework that will reinforce ASEAN's cooperation and commitments in all areas. The ASEAN Charter would establish ASEAN as a juridical and legal entity at the international plane.

Pendahuluan

Penandatanganan Piagam ASEAN adalah merupakan suatu langkah penting yang dilakukan ASEAN. Dalam proses perkembangannya, Piagam ini akan mendorong pembangunan integrasi ASEAN pada

* Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. Memperoleh gelar sarjana hukum dan Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. Pada tahun 2007, penulis mendapatkan gelar Dr. iur. dari Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig Universität, Gießen, Jerman. Selain aktif mengajar di almamaternya, penulis juga aktif mengikuti seminar baik sebagai peserta maupun sebagai pembicara di Indonesia, Jerman, Perancis, dan Italia.

suatu tarai yang lebih tinggi, tidak hanya berdasarkan pada kebijakan '*constructive engagement*'¹ melainkan menuju proses integrasi, seperti yang dikemukakan oleh Suryadinata bahwa *there was a common desire to foster an ASEAN community rather than just promoting "closer cooperation". "Integration", not "cooperation", has become the final goal of the ASEAN states.*²

Piagam ASEAN merupakan dokumen pertama yang mengikat secara hukum bagi setiap negara anggotanya. Piagam ASEAN merupakan *blue print* yang menjadi penggerak dalam pembangunan masyarakat ASEAN. Piagam ASEAN untuk pertama kalinya mencantumkan target strategis pembangunan masyarakat ASEAN, dan mengadakan penetapan konkret mengenai target, prinsip, posisi dan kerangka pengembangan ASEAN. Piagam ASEAN antara lain berbunyi: ASEAN mengusahakan pemeliharaan dan peningkatan perdamaian, keamanan dan kestabilan regional, serta pembangunan integrasi ekonomi; terus mempertahankan prinsip tidak saling mengintervensi urusan dalam negeri; menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan derajat, keutuhan wilayah dan keunikan bangsa setiap anggota; mempertahankan penyelesaian sengketa secara damai. Selain itu, Piagam juga mengadakan penetapan baru mengenai pengadaan lembaga dan agenda ASEAN. Salah satunya adalah perlunya ASEAN mendirikan ASEAN *human rights body* seperti yang diatur dalam Pasal 14 Piagam. Perlu diketahui bahwa sampai saat ini, ASEAN adalah satu-satunya wilayah di dunia tanpa *intergovernmental regional human rights machinery*.³ Sangat kontras bila dibandingkan dengan Eropa, Amerika dan Afrika bahkan negara-negara Arab yang telah memiliki instrumen hak

¹ Lihat K. Christie dan Denny Roy, *The Politics of Human Rights in East Asia* (2001), hal. 74.

² L. Suryadinata, *Towards an ASEAN Charter Promoting an ASEAN Regional Identity*, Institute of Southeast Asian Studies (2005), hal. 41.

³ J. Yan, Prospect for Regional Human Rights Machinery in Asia-Pacific, di dalam G. Alfredson et al, *International Human Rights Monitoring Mechanisms; Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, (2000), hal. 731.

asasi manusia.⁴ Karena itu, ASEAN membutuhkan sesegera mungkin sistem hak asasi manusia yang sama dengan wilayah lainnya di dunia. Hal ini telah ditegaskan oleh Muntanbhorn dengan menyatakan bahwa: *The almost natural reaction to this fact is to advocate immediately that the region needs a human rights system parallel to the other regions of the globe.*⁵ Disamping itu, ASEAN harus merespon fenomena baru bahwa hak asasi manusia tidak lagi melulu merupakan masalah dalam negeri suatu negara melainkan sudah menjadi masalah antar Negara, seperti yang dikemukakan oleh Kausikan, yakni: *...Southeast Asia must respond to a new phenomenon: Human rights have become a legitimate issue in interstate relations. How a country treats its citizens is no longer a matter for its own exclusive determination.*⁶

Implikasi dan Pengaruh Piagam ASEAN bagi negara-negara ASEAN

Selama 40 tahun, ASEAN pada prinsipnya adalah merupakan sebuah organisasi dengan ikatan yang amat longgar. Severino menegaskan bahwa *ASEAN has operated without a formal charter. By preference, it has managed its affairs with a minimum of formality, with few legally binding arrangements, and with relatively weak regional institutions.*⁷ Karena itu, ASEAN tidak memiliki status sebagai pribadi hukum internasional, sehingga ASEAN tidak dapat dikategorikan sebagai subjek hukum

⁴ Lihat C. Thomuschat, *Human Rights between Idealism and Realism* (2003), hal. 33-34.

⁵ V. Muntanbhorn, *Regional Protection of Human Rights in Asia*, makalah yang disampaikan pada the International Institute of Human Rights, Strasbourg, Perancis, Juli 1997, hal. 2.

⁶ B. Kausikan, *Asia's Different Standard*, di dalam Henry J. Steiner dan Philip Alston, *International Human Rights in Context, Law, Politics, Moral* (2000), hal. 539.

⁷ R. Severino, *Framing the ASEAN Charter an ISEAS Perspective*, Insitute of Southeast Asian Studies (2005), p. 3

internasional. Sebagai akibatnya, ASEAN mengalami kesulitan dalam melakukan tindakan-tindakan hukum baik kedalam maupun ke luar baik dengan negara-negara anggota maupun dengan sesama organisasi internasional lainnya. Dalam hal bertindak keluar, ASEAN akan menghadapi kesulitan-kesulitan melakukan perikatan-perikatan hukum atau perjanjian-perjanjian dengan negara atau organisasi-organisasi internasional lainnya. *ASEAN lacks a central authority to speak on the association's behalf and conclude agreements and otherwise conduct relations with other organizations and states. ASEAN does not have juridical personality or legal standing under international law. The lack of all this is a principal reason why ASEAN is slow not only in arriving at agreements but also in carrying them out.*⁸ Dengan status ASEAN seperti sekarang ini, dalam bertindak kedalampun, tidak ada ketentuan yang tegas bagi anggotanya untuk menaati setiap kewajiban-kewajiban yang dikeluarkan ASEAN atau dengan kata lain, kewajiban negara anggota untuk menaatinya amat lemah. Adapun penyebabnya, seperti yang dikemukakan oleh Severino, *most ASEAN agreements, even those that are technically binding, have been dependent on the voluntary compliance of member-states. There are no mechanisms for calling member-states to account in case of non-compliance with binding agreements.*⁹

Piagam ASEAN adalah merupakan dokumen konstitusional yang memuat tentang norma-norma, penegasan tentang kedaulatan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban, dan sejumlah kekuasaan-kekuasaan dalam proses legislatif, eksekutif dan yudisial. Piagam ASEAN menegaskan bahwa Negara-negara anggota mampu mengadopsi nilai-nilai demokrasi dan penghormatan akan hak asasi manusia termasuk hak-hak sipil dan politik.¹⁰ Piagam ASEAN memiliki standar yang cukup ideal untuk perlindungan hak asasi manusia

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Lihat Joanne R. Bauer dan Daniel A. Bell, *Human Rights and Asian: The Limits of Universalism*, 2000 *China Review International*, Vol. 7, No. 2, hal. 298.

berdasarkan perjanjian internasional.¹¹ Piagam ASEAN sebagai dokumen konstitusional memuat beberapa elemen yang sangat penting, antara lain:

1. Pernyataan secara tegas bahwa ASEAN adalah organisasi internasional yang memiliki kepribadian hukum internasional, dengan demikian ASEAN mampu melaksanakan hak dan kewajiban di tingkat internasional.¹²
2. Pernyataan secara tegas bahwa ASEAN memiliki tujuan-tujuan, fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan seperti organisasi internasional lainnya.¹³ Dengan kata lain, Piagam ini akan mengubah ASEAN menjadi *into a rules-based organization*.¹⁴
3. Pembentukan mekanisme legislatif, *the rule-making mechanisms/organs and procedures* di dalam ASEAN.¹⁵
4. Pembentukan sebuah mekanisme eksekutif atau organ yang bertugas untuk melaksanakan serta memonitoring pelaksanaan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan organisasi.
5. Pembentukan mekanisme judicial dan quasi judicial yang berfungsi untuk menginterpretasikan dan melaksanakan

¹¹ Lihat Todd Landman, *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy*, 2004 *Human Rights Quarterly*, Vol. 26.4, hal. 906 – 909.

¹² Lihat L. Hsu, *Towards an ASEAN Charter: Some Thoughts from the Legal Perspective*, di dalam R.C. Severino, *Framing the ASEAN Charter an ISEAS Perspective*, (ISEAS, 2005), hal. 46.

¹³ Ibid.

¹⁴ Marites S. Villamor dan Reagan D. Tan, *Minister Back Asean Charter*, BusinessWorld, tersedia di <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=16&did=1193457341&SrchMode=1&sid=1&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1210181919&clientId=72305>, kunjungan terakhir 5 Mei 2008.

¹⁵ L. Hsu, *supra* note 11.

setiap peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh ASEAN.¹⁶

6. Secara langsung Piagam ASEAN akan membantu untuk mendorong dan memperkuat penataan terhadap perjanjian-perjanjian ASEAN oleh negara anggotanya dan secara tidak langsung dapat meningkatkan *sense of region* diantara pemerintah ASEAN.¹⁷

Dari sepuluh anggota ASEAN, sampai saat ini baru lima negara yang telah melakukan ratifikasi Piagam ASEAN yaitu: Singapura, Brunei, Thailand, Laos dan Kamboja. Jika seluruh negara anggota ASEAN meratifikasi piagam ASEAN maka ASEAN akan menjadi pribadi hukum internasional, *the ASEAN Charter would establish ASEAN as a juridical and legal entity*,¹⁸ seperti yang diatur dalam Pasal 3 Piagam ASEAN tentang Kepribadian Hukum ASEAN. Adalah merupakan suatu keuntungan bagi Indonesia, jika ratifikasi telah dilakukan oleh seluruh negara anggota, karena Indonesia akan menjadi "*centre of gravitation*". Keputusan-keputusan ASEAN sebagai pribadi hukum internasional kemungkinan akan lebih banyak dibuat di Jakarta, masing-masing negara anggota akan mengirimkan organ perwakilannya sebagai duta besar ASEAN, dengan demikian Indonesia akan lebih banyak dikunjungi oleh politisi-politisi serta para diplomat bukan hanya dari negara anggota ASEAN melainkan dari berbagai penjuru dunia.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Lihat R. C. Severino, *Regional Economic Integration and the ASEAN Charter*, tersedia di <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=2&did=1452923991&SrchMode=1&sid=1&Fmt=6&VInst=PROD&VType=POD&RQT=309&VName=POD&TS=1210178584&clientId=72305>. hal. 73, kunjungan terakhir 5 Mei 2008.

¹⁸ L. Hsu, *supra* note 12.

Pemajuan dan Perlindungan HAM dalam Kerangka Kerjasama ASEAN

Kelahiran Piagam ASEAN benar-benar disambut dengan penuh harap sebagai katalis yang kuat dan kreatif bagi harapan-harapan rakyat di Asia Tenggara akan pentingnya pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 14 Piagam ASEAN. Untuk mewujudkan amanat pasal tersebut, maka perlu adanya upaya-upaya yang harus dilaksanakan oleh ASEAN dalam meningkatkan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Asia Tenggara. Upaya-upaya tersebut antara lain:

1. Perlunya Konvensi Hak-hak Asasi Manusia ASEAN (*ASEAN Human Rights Convention*)

ASEAN membutuhkan suatu landasan juridis dalam rangka pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, yakni Konvensi Hak-hak Asasi Manusia ASEAN. Konvensi secara yuridis formal akan memiliki sifat dan bentuk serta kekuatan mengikat sebagai hukum positif terhadap negara-negara yang meratifikasinya.¹⁹ Perumusan substansi dalam konvensi tidak perlu selalu harus menterjemahkan dari konvensi-konvensi internasional yang telah ada. Sekarang saatnya Indonesia harus memberikan warna dalam merumuskan hak-hak asasi manusia yang digali dari kebijakan local (*local wisdom*) yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Indonesia perlu menggali *local wisdom* sebagai kekuatan internal (*internal strength*) Indonesia, kemudian dirumuskan kedalam konvensi hak-hak asasi manusia ASEAN agar Indonesia *leading* dalam pemajuan dan penghormatan hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental di Asia Tenggara.

¹⁹ I.W. Parthiana, *Indonesia dan Hak-hak Asasi Manusia: Bagaimana Indonesia Menyikapi Instrumen-instrumen Internasional tentang Hak-hak Asasi Manusia*, di dalam W. Chandrawila (ed.), *Percikan Gagasan tentang Hukum ke III*, 1998, hal. 57.

2. Perlunya Pengadilan Hak Asasi Manusia ASEAN (*ASEAN Human Rights Court*)

Kebutuhan dasar bagi manusia dan masyarakat adalah keadilan, ketertiban dan keamanan. Nilai dasar dari hukum pada hakekatnya adalah keadilan.²⁰ Intinya, peran pengadilan adalah menerapkan hukum untuk mencapai keadilan.²¹ Hal ini senada dengan Piagam ASEAN, oleh karena itu ASEAN perlu mendirikan Pengadilan Hak Asasi Manusia ASEAN. Pengadilan hak asasi manusia berwenang mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di seluruh wilayah Negara anggota ASEAN dan yang terjadi di luar batas Negara-negara anggota ASEAN oleh warga negara anggota ASEAN.

3. Perlunya Komisi Hak Asasi Manusia ASEAN (*ASEAN Human Rights Commission*)

Komisi ini bertugas untuk memerangi kejahatan-kejahatan rasisme, *xenophobia* (ketakutan akan orang asing, mengingat ASEAN akan semakin terintegrasi, dengan demikian akan semakin meningkat arus lalu lintas orang asing seantero negara kawasan), dan bentuk-bentuk *intolerance*. Komisi berwenang untuk memonitor pengimplementasian standar hak asasi manusia melalui berbagai instrumen-instrumen, termasuk pendirian prosedur khusus baik tentang *thematic issues* maupun situasi Negara, memberikan bantuan secara teknis serta nasehat-nasehat untuk membantu negara anggota menerapkan standar hak asasi manusia.²² Dengan demikian, Komisi juga memiliki kewajiban untuk mengevaluasi kebijakan-kebijakan legislatif di tingkat lokal, regional dan nasional agar tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia serta

²⁰ A. Alkostar, *Pengadilan HAM, Indonesia, dan Peradaban* (2004), hal. 79.

²¹ Ibid.

²² Lihat Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the United Nations, *Proposal by Liechtenstein on the reform of the work of the intergovernmental human rights bodies*, tersedia di www.un.int/liechtenstein, kunjungan terakhir 25 April 2008, hal. 3.

mengidentifikasi setiap produk hukum negara-negara anggota yang tidak mengakui atau menghargai hak-hak asasi manusia serta tidak melaksanakan hak-hak asasi manusia secara penuh. Komisi juga bertugas untuk memajukan pendidikan, penyebar luasan hak-hak asasi manusia serta memajukan kesadaran hak-hak asasi manusia.

4. Perlunya Sistem Nasional Negara-negara Anggota secara pro aktif membuat Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia

Konsekuensi selanjutnya dari berlakunya Piagam ASEAN secara internal adalah Piagam tersebut masuk dan berlaku sebagai hukum positif nasional negara anggota,²³ karena itu, *individually by each Asean country is to adopt common standards, regulations and actual laws.*²⁴ Dengan demikian, untuk merelisasikan Piagam tersebut antara lain perlu dilakukan langkah-langkah nyata seperti menyusun peraturan perundang-undangan tentang hak asasi manusia dan peraturan perundangan lainnya yang mencerminkan hak-hak asasi manusia, meratifikasi dan mengadopsi instrumen-instrumen hukum internasional tentang hak-hak asasi manusia secara komprehensif. Selanjutnya dilakukan pemasyarakatan dan pembudayaan hak-hak asasi manusia dalam sistem negara-negara ASEAN yang demokratis.

5. Perlunya meningkatkan pertukaran pelajar, mahasiswa dan pemuda se ASEAN

Mengingat bahwa pelajar, mahasiswa dan pemuda adalah generasi harapan masa depan, maka perlu sejak dini untuk saling mengenal satu sama lain. Karena masa depan ASEAN terletak di pundak generasi muda. Bagaimana mungkin ASEAN akan terintegrasi dalam satu bangsa ASEAN kalau generasi mudanya tidak saling mengenal satu sama lain?

²³ I. W. Parthiana, *supra note* 19, hal. 59

²⁴ Knight Ridder Tribune Business News, *Borderless Asean*, 12 Januari 2007, hal. 1.

Kesimpulan

Piagam ASEAN merupakan dokumen pertama yang memiliki daya mengikat secara hukum bagi setiap negara anggota, sehingga Piagam ASEAN dengan sendirinya akan mendorong identitas ASEAN sebagai organisasi internasional regional yang memiliki kepribadian hukum internasional, hal ini ditegaskan dalam Deklarasi Kuala Lumpur, yang menyatakan bahwa *the ASEAN Charter will confer a legal personality to ASEAN and determine the functions, develop areas of competence of key ASEAN bodies and their relationship with one another in the overall ASEAN structure*.²⁵ Piagam ASEAN terdiri dari 13 Bab dan 55 Pasal memuat hal-hal yang sangat penting bagi masyarakat ASEAN, antara lain: menjaga dan meningkatkan perdamaian dan keamanan di kawasan, membentuk pasar tunggal berbasis produksi yang kompetitif dan terintegrasi secara ekonomi, memperkuat system demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, serta menegakkan aturan hukum, melindungi kebebasan fundamental dan mengedepankan hak asasi manusia.²⁶

Walaupun sistem internasional untuk perlindungan hak asasi manusia di berbagai belahan dunia tidak ada yang sempurna, dengan kata lain masih terdapat berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang belum terselesaikan, namun masyarakat internasional dapat meminimalisir pelanggaran-pelanggaran tersebut dengan melakukan sistem pelaporan secara periodik perkembangan pelaksanaan hak asasi manusia yang diatur dalam instrument hak asasi manusia.²⁷ Demikian juga ASEAN, melalui Piagamnya diharapkan adanya suatu kewajiban dari negara anggota untuk melaporkan secara periodik perkembangan penghormatan hak asasi

²⁵ Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter ditandatangani tanggal 12 Desember 2005.

²⁶ Myrna Ratna, *ASEAN Miliki Piagam, Tunggu Ratifikasi*, tersedia di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0711/21/utama/4015634.htm>, kunjungan terakhir tanggal 2 April 2008.

²⁷ Lihat R. K. M. Smith, *Textbook on International Human Rights* (2003), hal. 83.

manusia, sehingga dapat meminimalisir pelanggaran hak asasi manusia.

Daftar Pustaka

Alkostar, Artidjo, *Pengadilan HAM, Indonesia, dan Peradaban*, UII, Jogjakarta, 2004.

Bauer, Joanne R. dan Daniel A. Bell, *Human Rights and Asian: The Limits of Universalism*, 2000 *China Review International*, Vol. 7, No. 2.

Christie, Kenneth dan Denny Roy, *The Politics of Human Rights in East Asia*, Pluto Press, USA, 2001.

Hsu, L., *Towards an ASEAN Charter: Some Thoughts from the Legal Perspective*, di dalam

R.C. Severino, *Framing the ASEAN Charter an ISEAS Perspective*, ISEAS, 2005.

Kausikan, Bilhari, *Asia's Different Standard*, di dalam Henry J. Steiner dan Philip Alston, *International Human Rights in Context, Law, Politics, Moral*, 2nd edition, Oxford University Press, USA, 2000.

Landman, Todd., *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy*, 2004 *Human Rights Quarterly*, USA, Vol. 26.4.

Muntanbhorn, V., *Regional Protection of Human Rights in Asia*, makalah yang disampaikan pada the International Institute of Human Rights, Strasbourg, Perancis, Juli 1997.

Parthiana, I. W., *Indonesia dan Hak-hak Asasi Manusia: Bagaimana Indonesia Menyikapi Instrumen-instrumen Internasional tentang Hak-hak Asasi Manusia*, di dalam W. Chandrawila, ed., *Percikan Gagasan tentang Hukum ke III*, FH Unpar, Bandung, 1998.

Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the United Nations, *Proposal by Liechtenstein on the reform of the work of the intergovernmental human rights bodies*, tersedia di www.un.int/liechtenstein, kunjungan terakhir 25 April 2008.

Ratna, Myrna., *ASEAN Miliki Piagam, Tunggu Ratifikasi*, tersedia di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0711/21/utama/4015634.htm>, kunjungan terakhir tanggal 2 April 2008.

Severino, R.C., *Framing the ASEAN Charter an ISEAS Perspective*, Insitute of Southeast Asian Studies, 2005.

-----*Regional Economic Integration and the ASEAN Charter*, tersedia di <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=2&did=1452923991&SrchMode=1&sid=1&Fmt=6&VInst=PROD&VTy=pe=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1210178584&clientId=72305>, hal. 73, kunjungan terakhir 5 Mei 2008.

Smith, Rhona K. M., *Textbook on International Human Rights*, Oxford University Press, New York, USA, 2003.

Suryadinata, L., *Towards an ASEAN Charter Promoting an ASEAN Regional Identity*, Insitute of Southeast Asian Studies, 2005.

Thomuschat, Christian., *Human Rights between Idealism and Realism*, Oxford University Press, New York, USA, 2003.

Villamor, Marites S. dan Reagan D. Tan, *Minister Back Asean Charter*, BusinessWorld, tersedia di <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=16&did=1193457341&SrchMode=1&sid=1&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1210181919&clientId=72305>, kunjungan terakhir 5 Mei 2008.

Yan, Jiarong, *Prospect for Regional Human Rights Machinery in Asia-Pacific*, di dalam G. Alfredson et al, *International Human Rights Monitoring Mechanisms; Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, Martinus Nijhoff Publisher, The Netherlands, 2000.